

УДК 340.12:314.7:1:341

Чайковський Ю. В., НУ «ОЮА»

## **СПІЛЬНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: НАПРАЦЮВАННЯ МОДЕЛІ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ І УЧАСТЬ У ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

*У статті проводиться аналіз сучасних концепцій міграційної політики держав, пошук оптимальної моделі для України й правове її оформлення з урахуванням євроінтеграційних тенденцій нашої держави. Також досліджується міграційна ситуація в Україні й проводиться аналіз факторів, що впливають на міграцію.*

*В статье проводится анализ современных концепций миграционной политики государств, поиск оптимальной модели для Украины и правовое его оформление с учетом евроинтеграционных тенденций нашего государства. Также исследуется миграционная ситуация в Украине и проводится анализ факторов, влияющих на миграцию.*

*The article analyzes the concepts of modern migration policy, the search for an optimal model for Ukraine and its legal registration in view of European integration trends in our state. Also studied the migration situation in Ukraine and an analysis of factors affecting migration.*

Україна вже більше не є лише країною походження, а стає транзитною і приймаючою країною міжнародних міграційних потоків. Така ситуація складається головним чином завдяки географічному положенню привабливому для мігрантів, які використовують так званий Центрально-Європейський міграційний маршрут до Європейського Союзу. Тому наша країна приймає активну участь у напрацюванні міграційної політики, що відбивала би тенденції й реалії міграційних потоків.

Цей процес відбувається в межах реалізації «Цілей розвитку на порозі тисячоліття» (ЦРТ), що були прийняті на Саміті Тисячоліття, який відбувся у вересні 2000 року в Нью-Йорку, де лідери 192 країн підписали «Декларацію тисячоліття», взявши на себе тим самим зобов'язання скоротити вдвічі рівень бідності на планеті до 2015 року. Міжнародне співтовариство визначило 8 цілей, спрямованих на вирішення існуючих проблем – таких як бідність і голод, гендерна нерівність, дитяча і материнська

смертність, ВІЛ/СНІД, туберкульоз, погіршення стану навколишнього середовища, необхідність глобального партнерства для забезпечення розвитку. Процес встановлення національної системи ЦРТ був початий в 2000 р., коли Президент України підписав Декларацію тисячоліття.

Означена в статті проблема є практичною, тому слід знайти її теоретичне вирішення. Спроби зробити це і звернути увагу громадськості на міграційну проблематику здійснювалися неодноразово. Проте комплексного дослідження моделей міграційної політики не проводилося. Слід виокремити праці О. Потьомкіної, В. Шрейбута, польських юристів П. Качмарчика і М. Окоцького, активно працює над цією проблематикою створене у 2009 р. Державна міграційна служба.

Метою даної статті є аналіз сучасних концепції міграційної політики держав, пошук оптимальної моделі для України й правове її оформлення з урахуванням євроінтеграційних тенденцій нашої держави. Одним із завдань слід окреслити дослідження міграційної ситуації в Україні й аналіз факторів, що впливають на міграцію.

Проблеми міграції в Україні пов'язані з багатьма факторами. Серед них – один з найнижчих розмірів заробітної плати в Європі; це ж стосується і висококваліфікованих працівників з високим рівнем освіти; нездатність забезпечити гідні умови праці; порівняно велика кількість малопродуктивних та маргінальних робочих місць; неефективне перерозподіл доходів; вплив глобальної економічної кризи; поширеність «утриманських настроїв» і соціальна пасивність деякої частини населення. Однією з особливостей системи соціального забезпечення в Україні є існуюча невідповідність між очікуваннями населення щодо підтримки з боку держави і фактичною нездатністю їх задоволення системою. Таким чином, іноді завищені очікування по відношенню до держави є спадщиною радянського періоду і вкоренилися у свідомості значної частини населення (особливо старшого покоління).

Державна політика України щодо поліпшення регулювання міграції пов'язана в минулому і сучасності з подоланням значних труднощів. Сформована ситуація є результатом інтенсивного міграційного руху в регіоні, що виявляє вплив на країну, того факту, що Україні, як і іншим новим незалежним державам на території колишнього Радянського Союзу, довелося заново вибудовувати свою міграційну систему, результатом значної протяжності нової державного кордону. Значна частина кордону України

з Російською Федерацією (2 295,04 км), Білоруссю (1 084,2 км) та Молдовою (1 222 км) є «зеленим кордоном». Кордон поки не демарковано, що ускладнює впровадження заходів по здійсненню контролю на кордоні. Більше того, Україна має безвізовий режим з країнами СНД, що дозволяє громадянам цих держав прибувати в Україну легально за наявності у них дійсного проїзного документа (закордонного паспорта). Україна також має кордон з чотирма державами-членами ЄС (Румунією – 613,8 км, Польщею – 542,4 км, Угорщиною – 136,7 км та Словаччиною – 97,9 км). Це приваблює транзитних мігрантів, які намагаються потрапити до ЄС.

Крім цього, на Україну в істотній мірі впливають негативні демографічні тенденції. У період між 1991 р. і 2009 р. населення країни скоротилося з 51,7 мільйона чоловік до 46,0 мільйонів, будучи наслідком значного росту рівня смертності, особливо серед чоловіків, різкого спаду рівня народжуваності та переважання міграційного відтоку.

В цілому, можна стверджувати, що міграція з України, через Україну і в Україну в пострадянський період характеризувалася і характеризується п'ятьма основними схемами міграційних потоків: поверненням осіб українського походження в країну; поверненням в Україну представників етнічних меншин, виселених зі своєї території Радянським Союзом після Другої світової війни (напр., кримських татар); еміграцією різних етнічних меншин з України (переважно української єврейської громади, інших етнічних груп); легальною та нелегальною трудовою міграцією з України в країни Західної Європи; нелегальною транзитною міграцією на Захід через Україну [1].

На сьогодні Україна є країною походження, транзиту і призначення для міжнародних міграційних потоків. У кількісному вираженні велика частина цих потоків здійснюється у формі регіональних міграційних потоків, що пов'язують Україну з сусідніми країнами СНД на сході і з новими державами-членами ЄС на заході. Україна продовжує залишатися країною походження трудових мігрантів як для СНД, так і для ЄС. Значна частина цих потоків характеризується нелегальною циркулярною міграцією, наслідком якої є не тільки втрата для внутрішнього ринку молодого й освіченого працездатного населення, а й небезпека експлуатації та порушень прав людини.

У той же час Україна є основною транзитною країною, переважно для нелегальних міграційних потоків, що прямують до країн ЄС.

Вона являє собою важливий етап так званого «Центрально- і Східно-європейського маршруту», який починається в Україні, Білорусії чи Росії, проходить через Білорусію або Україна в Словаччину та Угорщину, і далі до Шенгенської зони. В останні роки Україна все більше перетворюється в країну призначення легальних і нелегальних міграційних потоків. Частина цієї імміграції є «ненавмисною», тобто включає міжнародних мігрантів, які не змогли виїхати в західноєвропейські країни і вимушені залишитися в Україні. У той же час Україна стала привабливою країною призначення для трудових мігрантів.

Враховуючи демографічний спад, а також складну природу міграційних потоків, які впливають на країну, політика в сфері регулярної міграції пов'язана з двома основними проблемами: покращення регулювання різних міграційних потоків у країні та їх контролю, а також потреба в легальній трудовій імміграції для задоволення потреб української економіки.

Незаконні мігранти намагаються використати Україну переважно для транзиту. Тільки незначна їх частина залишається в країні, більшість – нелегально. Україна залишається важливою транзитною країною для незаконних мігрантів вихідців з країн СНД, а також країн Центральної Азії, переважно В'єтнаму, Пакистану, Індії, Афганістану та Китаю.

Основними країнами призначення для постійної еміграції з Україною є Росія, США, Німеччина, Молдова, Білорусь, Ізраїль, Польща, Чехія, Угорщина, Канада, Іспанія, Італія та Австрія.

Деякі експерти та дослідники називають Україну одним з найбільших донорів робочої сили в Європі. Трудова еміграція стала об'єктивною реальністю в країні, насамперед через значний рівень безробіття, різницю в зарплатах і рівень бідності.

Незважаючи на складності визначення реальних потоків та обсягів незаконної еміграції з України, цілком очевидно, що дане явище існує, причому в значних масштабах. Основними країнами призначення незаконних емігрантів є Російська Федерація і сусідні з Україною держави-члени ЄС: Польща, Чехія, Угорщина і в меншій мірі Словаччина і Румунія. Українські мігранти також їдуть працювати в такі країни ЄС, як Італія, Іспанія та Португалія. Слід зазначити, що в сусідніх країнах-членах ЄС, а також в Росії українська міграція зазвичай носить тимчасовий або сезонний характер, тоді як в Іспанії та Португалії вона як правило довгострокова або постійна.

Інтеграція України в європейські структури з самого початку здобуття нею незалежності була і залишається пріоритетним завданням зовнішньої політики нашої країни. Це чітко відображається як у співпраці з Європейським Союзом, Радою Європи, НАТО та іншими європейськими організаціями, так і в двосторонніх відносинах України з країнами цього регіону. При цьому, враховуючи багато факторів, саме співпраця з ЄС є одним з найбільш важливих напрямків політики України. Більше того, в перспективі Україна сама бачить своє майбутнє в повноцінному членстві в складі Європейського Союзу.

У країнах Європейського Союзу в даний час існує найбільш розвинена в сучасному світі система соціального забезпечення, основи якої були закладені ще в першій половині ХХ ст. Країни ЄС проводять спільну політику в різних сферах, в тому числі і в сфері соціальній. Необхідність проведення в ЄС скоординованої політики в соціальній сфері є наслідком двох взаємопов'язаних причин.

По-перше, вона обумовлена соціальними цілями спільного ринку і всіх напрямів діяльності ЄС, яке «має своїм завданням ... сприяти в Співтоваристві ... досягненню високого рівня зайнятості і соціального захисту, рівноправності чоловіків і жінок ... підвищенню життєвого рівня і якості життя» (ст. 2 Договору про ЄС).

По-друге, вже на перших етапах будівництва спільного ринку виявилось, що реалізація його принципів, насамперед принципу вільного пересування працівників, призводить до виникнення проблеми «соціального демпінгу»: робоча сила як фактор виробництва, володіючи можливістю безперешкодного переміщення в рамках Співтовариства, спрямовуватиметься насамперед у ті країни, де вище рівень соціального захисту. Це породжує, в свою чергу, безліч нових проблем: підвищення навантаження на бюджет приймаючої країни та ін. Міграційні потоки є прямим наслідком процесів інтеграції та глобалізації: величезний розрив у розвитку та рівні життя населення між заходом і сходом Євразії, а також африканськими країнами призводить до масового переміщення населення в благополучні країни Європи. Це об'єктивний процес, який неможливо зупинити репресивними заходами. Однак, за відсутності належного регулювання міграційних потоків виникають серйозні проблеми як у країн, що експортують робочу силу, так і у країн, що приймають іммігрантів, а також країн, через які міграційні потоки проходять транзитом [2].

Протягом останніх десяти років у міграційній політиці багатьох європейських держав відбуваються кардинальні зміни. Держави, що традиційно дуже позитивно ставилися до імміграції, змінюють свою доктрину на менш ліберальну, найбільш чітким прикладом такої держави є Голландія. Водночас у випадку Німеччини, Великобританії чи Франції ми маємо справу з законодавчими ініціативами, які повинні призвести до зменшення можливості імміграції, особливо осіб низької кваліфікації. У цьому напрямку йдуть також дебати, що супроводжуються дискусіями, на рівні Європейського Союзу. Проекти директив, які були продемонстровані через Європейську Комісію віддають пріоритет стимуляції імміграції висококваліфікованих осіб, які без особливих проблем могли б адаптуватися в суспільствах приймаючих держав. Зі схожою ситуацією ми маємо справу також у Сполучених Штатах Америки, які вже кілька років застосовують заходи, що мають на меті зменшення імміграції, особливо з Мексики.

Однак, з іншого боку, такі країни, як Австралія чи Канада, розвивають свої міграційні політики з огляду на отримання економічної вигоди, особливо в контексті компенсації структурних дефіцитів на їх ринках праці. Експериментують вони з новими рішеннями, наприклад, в сфері освіти, що повинно збільшувати економічний зиск при одночасному зменшенні ризику витрати значних бюджетних коштів. Також держави, які ще кілька років тому не розглядалися на міграційній карті світу як імміграційні країни, як наприклад Чехія чи Польща, закладають основи своєї міграційної політики, намагаючись користуватися досвідом інших країн.

Ситуація України, на фоні даних прикладів, є у певному сенсі специфічна. Не означає це однак, що неможливим є використання досвіду інших держав в творенні і реалізації на практиці зазначених рішень в сфері міграційної політики. Україна має специфічне географічне розташування, що супроводжується значними потоками людського ресурсу через її територію. У сучасних умовах навіть більшого значення набуває не те, що наша країна розташована між європейськими й азійськими країнами, а те, що вона має кордони з Європейським Союзом, як територією економічно благополучною, й територіями менш економічно розвиненими.

Державна міграційна політика України, серед іншого, спрямована подолання та врегулювання певних труднощів, пов'язаних з історично обумовленим, майже безперешкодним, інтенсивним міграційним рухом в межах кордонів колишнього Радянського

Союзу. На сьогодні Україна є державою походження, транзиту та призначення для міжнародних міграційних потоків [3].

Кажучи про дії в сфері стимуляції або скорочення напливу іноземців до певної країни, як і їх місця в суспільстві приймаючої країни, необхідно сформулювати поняття міграційної політики. Отже, міграційною політикою можна визнати каталог існуючих інструментів, створених державою або її складовими частинами, що охоплює однаково як пасивні, так і активні форми управління імміграцією і еміграцією. Водночас основа міграційної політики – застосування стратегічних цивілізаційних передумов і модернізацій, а також національних звичаїв чи основних міжнародних документів.

Аналіз змін, які відбуваються в останні роки в імміграційних державах, схиляє до думки, що головним детермінантом розвитку певної міграційної політики є її тісний зв'язок з потребами ринку праці, а також домінуюча концепція суспільства (модель політичного чи етнічного суспільства). Водночас все більшу роль відіграє громадська думка, яка в деякій мірі накладає на політичних керівників певні обов'язки у сфері міграційної політики. Крім того, ЗМІ здатні створити в суспільстві відмінну від реалій картину імміграції. Ті або інші обумовленості мають вплив на ступінь відкритості/закритості приймаючої держави, а також на остаточну форму міграційної політики.

Зміни в підході до доктрини і практики міграційної політики спричиняють принципову складність в застосуванні традиційних моделей міграційної політики, якими керуються окремі держави в реалізації свого підходу до імміграції. Типи моделей віддзеркалюють відмінності в підході до іммігрантів, а також інструменти їх інтеграції в суспільстві приймаючої держави. Так, Т. Файст вирізняє дві моделі міграційної політики, що функціонують в європейських державах: етнокультурної закритості (наприклад, Німеччина) і плюралістичної відкритості (наприклад, США). Де Рам пропонує схожий поділ: на ліберальні (Швеція, Великобританія, Франція) і протекціоністські (Німеччина) системи. Найбільш розбудовану типологію пропонує В. Барберрі, який вирізняє п'ять моделей: закрита, модель, основана на культурі, модель, основана на виборі, модель співіснування, а також космополітична модель [4, с. 12]. На жаль, жодна з моделей даної типології не видається прийнятною в контексті актуальної міграційної ситуації України і тому також існує необхідність пропонування нової типології, виходячи



з потреб останніх років. Цей процес відбувається в рамках загальноєвропейського процесу спільної міграційної політики [5].

В силу свого географічного положення, Україна буде і надалі залишатися головною транзитною країною для незаконних мігрантів до Європейського Союзу. Економічне зростання, наближення рівня заробітних плат до існуючих в Європейському Союзі і Росії, а також демографічний спад, ймовірно, послаблять інтенсивність еміграції з України. Зазначені три фактори, очевидно, зроблять Україну більш привабливою країною призначення для легальних і нелегальних трудових мігрантів з країн СНД та Азії.

### *Література:*

1. Розширений міграційний профіль України // <http://dmsu.gov.ua/images/stories/files/Ukraine--Extended-Migration-Profile%20RU.pdf>
2. Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика ЕС: опыт для ЕврАзЭС / О. Ю. Потемкина // ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС / под ред. М. Г. Носова. – М., 2009.
3. Шрейбут В. Майбутнє міграції в Україні : виступ на конференції 12 жовтня 2011 року в Дипломатичній академії при МЗС України // <http://www.dmsu.gov.ua/uk/home/584.html>
4. Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia / pod red. P. Kaczmarczyka i M. Okólskiego. – Warszawa, 2008. – 141 s.
5. Празький процес // <http://www.dmsu.gov.ua/uk/home/601-upoznani-vidbulas-ii-ministerska-konferencija-po-prazkomu-procesu.html>.

УДК 341.1:614.2

*Сажієнко Н. В., МГУ*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В РАМКАХ СНД**

*Розглянуті організаційно-правові форми співробітництва в галузі охорони здоров'я в рамках СНД та виділені види даного співробітництва. Охарактеризовано систему органів СНД у галузі охорони здоров'я.*

*Рассмотрены организационно-правовые формы сотрудничества в области здравоохранения в рамках СНГ и выделены виды данного сотрудничества. Охарактеризована система органов СНГ в области здравоохранения.*